

ČESKÁ REPUBLIKA

ROZSUDEK JMÉNEM REPUBLIKY

Nejvyšší správní soud rozhodl v senátě složeném z předsedkyně Mgr. Jany Brothánkové a soudců JUDr. Petra Průchy a JUDr. Tomáše Langáška v právní věci žalobce: **Statutární město Ústí nad Labem**, IČO: 00081531, se sídlem Velká Hradební 2336/8, Ústí nad Labem, proti žalované: **Regionální rada regionu soudržnosti Severozápad,** IČO: 75082136, se sídlem Berní 2261/1, Ústí nad Labem, týkající se žaloby proti rozhodnutí žalované ze dne 17. 5. 2016, č. j. RRSZ 6202/2016, o kasační stížnosti žalobce proti usnesení Krajského soudu v Ústí nad Labem ze dne 27. 7. 2016, č. j. 15 A 122/2016 - 17,

takto:

I. Kasační stížnost **se zamítá.**

II. Žalobce **nemá** právo na náhradu nákladů řízení.

III. Žalované **se nepřiznává** náhrada nákladů řízení o kasační stížnosti.

Odůvodnění:

I. Předcházející řízení

[1] Žalobou podanou ke Krajskému soudu v Ústí nad Labem (dále jen „krajský soud“) se žalobce domáhal zrušení rozhodnutí žalované ze dne 17. 5. 2016, č. j. RRSZ 6202/2016 (dále jen „napadené rozhodnutí“), kterým žalovaná vyřídila námitky proti protokolu o kontrole ze dne 26. 4. 2016, č. j. RRSZ 5546/2016, k projektu žalobce s názvem „Inteligentní zastávky“.

[2] V odůvodnění napadeného rozhodnutí žalovaná popsala, že při vyřizování námitek proti zjištěním obsaženým v protokolu o kontrole postupovala podle zákona č. 255/2012

Sb., o kontrole (kontrolní řád) [dále jen „kontrolní řád“]. Žalovaná konstatovala, že žalobce v námitkách neuvádí žádné nové skutečnosti, které by měly vliv na výsledek kontroly, resp. by vedly k novému posouzení daných zjištění (6.a a 6.b). Ztotožnila se proto se zjištěními obsaženými v předmětném protokolu o kontrole a námitky zamítla.

[3] Žalobu proti napadenému rozhodnutí žalované krajský soud usnesením ze dne 27. 7. 2016, č. j. 15 A 122/2016 – 17 (dále jen „napadené usnesení“), odmítl jako nepřípustnou. Napadené rozhodnutí je ze soudního přezkumu vyloučeno, neboť nepředstavuje rozhodnutí ve smyslu ustanovení § 65 odst. 1 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „s. ř. s.“), jelikož se jím nezakládají, nemění, neruší či závazně neurčují práva a povinnosti. Soud uvedl, že dosavadní judikatura považuje vyřízení námitek za akt, který není rozhodnutím. Případné soudní ochrany se žalobce může domáhat v rámci žaloby proti následnému rozhodnutí o povinnosti vrácení dotace či proti rozhodnutí o uložení sankce za porušení podmínek dotace.

II. Obsah kasační stížnosti

[4] Žalobce (dále jen „stěžovatel“) napadl v záhlaví označené usnesení krajského soudu, kterým byla jeho žaloba odmítnuta z výše nastíněných důvodů. Stěžovatel svou kasační stížnost opírá o důvody uvedené v § 103 odst. 1 písm. a), d) a e) s. ř. s., a navrhuje zdejšímu soudu, aby napadené usnesení zrušil.

[5] Dle stěžovatele je napadené usnesení nepřezkoumatelné, neboť v jedné části odkazuje na ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., zatímco na jiném místě na ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. Není tudíž patrné, z jakého důvodu byla žaloba odmítnuta.

[6] Zároveň se stěžovatel domnívá, že důvod pro odmítnutí jeho žaloby není dán, neboť napadené rozhodnutí je soudně přezkoumatelné. Vyřízením námitek došlo k jednoznačnému a závažnému určení jeho práv a povinností, když na jeho základě dojde ke krácení poskytnuté dotace o částku ve výši 450.459,40 Kč, která ještě nebyla vyplacena. Na nevyplacenou dotaci proto nebude vydán klasický platební výměr, a bude odečtena pouze na základě protokolu o kontrole a navazujícího vyřízení námitek. Přestože napadené rozhodnutí nemá klasickou formu správního rozhodnutí, nemůže mu být odepřen soudní přezkum, když mu bude krácena dotace.

[7] Žalovaná se ke kasační stížnosti nevyjádřila.

III. Posouzení věci Nejvyšším správním soudem

[8] Nejvyšší správní soud při posuzování kasační stížnosti hodnotil, zda jsou splněny podmínky řízení, přičemž dospěl k závěru, že kasační stížnost má požadované náležitosti, byla podána včas a osobou oprávněnou. Důvodnost kasační stížnosti posoudil Nejvyšší správní soud v mezích jejího rozsahu a uplatněných důvodů a zkoumal přitom, zda napadené rozhodnutí netrpí vadami, k nimž je povinen přihlédnout z úřední povinnosti (§ 109 odst. 3, 4 s. ř. s.).

[9] Kasační stížnost **není** důvodná.

[10] Stěžovatel nesprávně podřadil důvody podání kasační stížnosti také pod ustanovení § 103 odst. 1 písm. a) a d) s. ř. s. Pokud totiž kasační stížností napadá rozhodnutí o odmítnutí žaloby, z povahy věci pro něj přichází v úvahu pouze kasační důvod podle ustanovení § 103 odst. 1 písm. e) s. ř. s. spočívající v tvrzené nezákonnosti rozhodnutí o odmítnutí návrhu (srov. usnesení Nejvyššího správního soudu č. j. 1 As 7/2004 - 47 ze dne 18. 3. 2004; všechna citovaná rozhodnutí Nejvyššího správního soudu jsou dostupná na: www.nssoud.cz). Naplnění tohoto důvodu přitom může založit i to, že rozhodnutí krajského soudu je nepřezkoumatelné ve smyslu ustanovení § 103 odst. 1 písm. d) s. ř. s. – srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2016, č. j. 6 As 2/2015 – 128, nebo rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 4. 2005, č. j. 3 Azs 33/2004 – 98.

[11] Nejvyšší správní soud je ale v takovém případě v řízení o kasační stížnosti oprávněn zkoumat pouze to, zda rozhodnutí krajského soudu a důvody, o které se toto odmítavé rozhodnutí opírá, jsou v souladu se zákonem.

[12] Nejvyšší správní soud tedy zdůrazňuje, že rozsah přezkumu rozhodnutí soudu v řízení o kasační stížnosti je vymezen povahou a obsahem přezkoumávaného rozhodnutí. Jestliže krajský soud žalobu odmítl a věc samu neposuzoval, může Nejvyšší správní soud v řízení o kasační stížnosti pouze přezkoumat, zda krajský soud správně posoudil podmínky pro odmítnutí žaloby, nemůže se však již zabývat námitkami týkajícími se merita věci (srov. rozsudky Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 9. 2004, č. j. 1 Azs 24/2004 - 49, či ze dne 5. 1. 2006, č. j. 2 As 45/2005 - 65).

[13] K výtce stěžovatele o nepřezkoumatelnosti usnesení krajského soudu pro vnitřní rozpornost a nesrozumitelnost, musí Nejvyšší správní soud uvést, že vnitřní rozpornost, případně nesrozumitelnost, dosahující intenzity zakládající nepřezkoumatelnost napadeného usnesení nezjistil. Je pravdou, že krajský soud v převážné části odůvodnění napadeného usnesení hovoří o tom, že na vyřízení námitek proti kontrolnímu protokolu dopadá soudní výluka dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., avšak v závěru odkazuje na výluku ze soudního přezkumu podle ustanovení § 70 písm. b) s. ř. s. Podle Nejvyššího správního soudu se ovšem jedná o zjevnou chybu v psaní, která nezpochybňuje závěr krajského soudu. Z odůvodnění napadeného usnesení totiž bez jakýchkoli pochyb vyplývá, že na daný případ dopadá soudní výluka dle ustanovení § 70 písm. a) s. ř. s., neboť napadené rozhodnutí představuje pouhý úkon správního orgánu, který nezakládá, nemění, neruší či závazně neurčuje práva a povinnosti stěžovatele. Ostatně odůvodnění napadeného usnesení porozuměl i samotný stěžovatel, který proti tomuto závěru odpovídajícím způsobem brojí. Fakt, že krajský soud pouze v jedné části napadeného usnesení nesprávně citoval ustanovení soudního řádu správního, nemůže založit jeho nepřezkoumatelnost, neboť na věc správně aplikoval jiné a odpovídající ustanovení téhož zákona, které řádně identifikoval v předchozí části napadeného usnesení. Z obsahu přezkoumávaného usnesení je bez jakýchkoli pochyb všem účastníkům (zejména samotnému stěžovateli) zřejmé, jak a proč krajský soud rozhodl (srov. přiměřeně rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 25. 4. 2013, č. j. 6 Ads 17/2013 - 25). Pokud by argumentaci dovolávající se nesprávné citace ustanovení předpisu v jedné části rozhodnutí Nejvyšší správní soud vyhověl,

bylo by jeho rozhodnutí ryze formalistické, neboť by to nijak nepřispělo k ochraně práv stěžovatele. Obzvláště když Nejvyšší správní soud s důvody odmítnutí předmětné žaloby souhlasí.

[14] Ohledně vlastního posouzení otázky, zda vyřízení námitek je samostatně soudně přezkoumatelné, nebo zda je takový individuální správní akt vyloučen ze soudního přezkumu, se Nejvyšší správní soud ztotožňuje se závěrem krajského soudu, že „rozhodnutí" žalované o vyřízení námitek nelze považovat za úkon správního orgánu, jímž by stěžovatel mohl být na svých právech zkrácen přímo (nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení), neboť se jím nezakládá, nemění, neruší ani závazně neurčuje jeho práva nebo povinnosti ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Jedná se totiž o akt vydaný v kontrolní fázi za účelem přezkoumání případných pochybení inspektorů obsažených v protokolu o kontrole ve vztahu k námitkám, které uvádí kontrolovaná osoba. Teprve na základě závěru kontrolního řízení lze učinit kvalifikovaný závěr, zda podezření z porušení pravidel stěžovatelem odůvodňuje zahájení „sankčního řízení" či postup při čerpání a poskytování dotace, který bude negativně ovlivněn předmětnými zjištěními. Právě v tomto novém řízení nebo v dalším postupu poskytovatele dotace bude vydáno rozhodnutí ve smyslu legislativní zkratky obsažené v ustanovení § 65 odst. 1 s. ř. s. (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 12. 2013, č. j. 6 Ads 55/2013 – 64).

[15] Setrvalá judikatura Nejvyššího správního soudu jak ve vztahu k předchozí právní úpravě obsažené v zákoně č. 552/1991 Sb., o státní kontrole, ve znění pozdějších předpisů, (srov. usnesení ze dne 12. 2. 2004, č. j. 5 A 55/2001 - 68, rozsudek ze dne 24. 4. 2013, č. j. 3 Aps 9/2012 - 29), tak i ve vztahu k recentní úpravě obsažené v kontrolním řádu (např. rozsudek ze dne 30. 11. 2016, č. j. 3 As 52/2016 - 28) dospívá k závěru, že protokol o kontrole obsahuje toliko kontrolní zjištění, čili zjištění skutková, jimiž nemůže být nikterak zasaženo do práv kontrolovaného subjektu, a ani „rozhodnutí" o námitkách proti zjištění uvedenému v protokolu proto nejsou samostatně soudně přezkoumatelná žalobami dle soudního řádu správního. „*Zamítnutí námitek kontrolovaného subjektu má pouze ten následek, že se nemění závěr kontrolního protokolu. Za rozhodnutí zasahující do práv stěžovatele lze v daném případě považovat až takové rozhodnutí, jímž mu byla uložena konkrétní povinnost*" (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 2. 2008, č. j. 8 Afs 152/2006 – 144). Do práv a povinností kontrolovaného subjektu může být zasaženo vždy až v souvislosti s navazujícím řízením, typicky ve správním řízení o správním deliktu. Jak uvedl Nejvyšší správní soud již v rozsudku ze dne 16. 6. 2009, č. j. 9 As 28/2009 - 30, „*[r]ozhodnutí o námitkách proti obsahu protokolu tak je možno považovat spíše za podklad, na jehož základě může správní orgán o právech a povinnostech stěžovatele rozhodovat ve správním řízení. Teprve v něm může být vydáno meritorní rozhodnutí s dopady do hmotných práv účastníka, proti němuž je žaloba ve správním soudnictví přípustná*".

[16] Zároveň však rozhodovací praxe zdejšího soudu vychází z toho, že „*nelze přistupovat stejným způsobem k případu, kdy je v kontrolním protokolu ukládána kontrolovanému subjektu nějaká povinnost, jako k případu, kdy protokol obsahuje toliko skutková zjištění plynoucí z provedené kontroly*" (rozsudek ze dne 27. 10. 2011, č. j. 2 As 90/2011 - 42), což potvrdil i v rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž vyslovil, že soudní přezkum rozhodnutí o námitkách dle § 18 zákona o státní kontrole Nejvyšší správní soud připouští v případech, „*kdy bylo kontrolním protokolem kontrolované*

osobě přímo uloženo i konkrétní opatření (k nápravě), resp. byla v rámci protokolu přímo uložena kontrolované osobě povinnost, přičemž oprávnění k uložení takové povinnosti vyplývalo v souvislosti s prováděním kontroly pro kontrolní orgán ze zvláštního právního předpisu". O takový případ se ovšem v nyní projednávané věci nejedná, neboť stěžovateli nebyla kontrolním protokolem nebo vyřízením námitek uložena žádná povinnost.

[17] Na uvedených závěrech nic nemění ani argumentace stěžovatele, že na základě kontrolního zjištění dojde ke „krácení dotace". V tomto směru Nejvyšší správní soud poukazuje na skutečnost, že proces „krácení dotace" není zahrnut v samotném kontrolním zjištění. O dotacích poskytovaných podle příslušných předpisů je totiž rozhodováno v řízení, které nelze zjednodušeně ztotožnit s provedenou kontrolou a zjištěnými kontrolními závěry. Procesní postup při vydání soudně přezkoumatelného rozhodnutí se odvíjí od skutečnosti, o jaký typ dotací se jedná, resp. podle jakého právního předpisu a na základě jakého dotačního titulu je dotace poskytována.

[18] Jedná-li se o dotaci poskytnutou podle zákona č. 250/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech územních rozpočtů, ve znění pozdějších předpisů, je poskytována na základě uzavřené veřejnoprávní smlouvy (srov. ustanovení § 10a odst. 3 téhož zákona). Posuzování dodržení podmínek takové veřejnoprávní smlouvy, a s tím spojené povinnosti vyplatit slíbené finanční prostředky, je nutné řešit v rámci příslušné formy činnosti veřejné správy – dohody správně právního charakteru. Na tuto situaci přitom dopadá institut sporů z veřejnoprávních smluv dle ustanovení § 169 ve spojení s § 141 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů (srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 16. 6. 2016, č. j. 10 Afs 49/2016 - 33). Rozhodnutí o sporu z veřejnoprávní smlouvy bude za splnění příslušných podmínek soudně přezkoumatelné.

[19] Pro úplnost Nejvyšší správní soud odkazuje na své dřívější závěry vyslovené v již shora citovaném rozsudku ze dne 29. 5. 2014, č. j. 5 As 152/2012 - 43, v němž uvedl, že „*v rámci českého právního řádu by platilo, že smlouva o poskytnutí dotace z veřejných zdrojů, jejíž správa se řídí veřejnoprávními předpisy, je veřejnoprávní smlouvou. V tomto ohledu je možné odkázat např. na rozsudek zdejšího soudu ze dne 7. 11. 2013, č. j. 9 Afs 38/2013 – 53, publikovaný pod č. 2984/2014 Sb. NSS. Jak však z tohoto rozsudku také vyplývá, v případě námitky porušení smlouvy, nesouhlasu s jejím výkladem nebo při neplnění smlouvy samotné je ochrana obou smluvních stran poskytována v případném sporu z veřejnoprávní smlouvy dle § 169 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve spojení s § 141 téhož zákona, který iniciuje ta ze stran, která nesouhlasí s postupem druhé smluvní strany. V případě krácení dotace (poskytnuté na základě veřejnoprávní smlouvy) ze strany jejího poskytovatele tedy není soudně přezkoumatelné příslušné „oznámení" o jejím krácení, natož kontrolní zjištění, které poskytovatele dotace k takovému kroku vede, ale teprve (za splnění dalších zákonem stanovených podmínek) rozhodnutí ze sporu z veřejnoprávní smlouvy (viz např. Vedral, J. Správní řád. Komentář. 2. vydání. Praha: BOVA POLYGON, 2012, str. 1326)*".

[20] S ohledem na výše uvedené je nutné dospět k závěru, že přímo na základě kontrolního zjištění obsaženého v kontrolním protokolu ve spojení s vyřízením námitek nemůže dojít k nevyplacení části dotace. K tomu může dojít až na základě navazujícího postupu poskytovatele dotace a následného vydání příslušného rozhodnutí, které bude soudně přezkoumatelné za splnění procesních podmínek. Skutečnost, že toto rozhodnutí

bude z kontrolních zjištění vycházet, nezakládá přímou a samostatnou soudní přezkoumatelnost kontrolních zjištění, resp. kontrolního protokolu a „rozhodnutí“ o vyřízení námitek ve smyslu § 14 kontrolního řádu.

IV. Závěr a náklady řízení

[21] S ohledem na vše výše uvedené dospěl Nejvyšší správní soud k závěru, že kasační stížnost není důvodná, a proto ji podle ustanovení § 110 odst. 1 s. ř. s. zamítl.

[22] O náhradě nákladů řízení rozhodl Nejvyšší správní soud v souladu s ustanovením § 60 odst. 1 s. ř. s. ve spojení s ustanovením § 120 s. ř. s. Žalobce neměl ve věci úspěch, a nemá proto právo na náhradu nákladů řízení; žalovaná pak v řízení o kasační stížnosti žádné náklady nevznikly.

P o u č e n í : Proti tomuto rozsudku **n e j s o u** opravné prostředky přípustné.

V Brně dne 15. února 2017

Mgr. Jana Brothánková
předsedkyně senátu